

Rolnummer 7139
Arrest nr. 106/2019 van 27 juni 2019

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel L1124-40 van het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie, gesteld door de Vrederechter van het eerste kanton Namen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters F. Daoût en A. Alen, en de rechters L. Lavrysen, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet en J. Moerman, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter F. Daoût,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij vonnis van 8 maart 2019, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 13 maart 2019, heeft de Vrederechter van het eerste kanton Namen de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 1124-40 van het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie dat, met het oog op de invordering van zekere en opeisbare niet-fiscale schuldvorderingen van de gemeenten, de gemeentelijke financieel directeur ertoe machtigt een door het gemeentecollege getekend en uitvoerbaar verklaard dwangbevel toe te sturen en dat de aanwending van die procedure uitsluit voor de schuldvorderingen [lees : de schulden] van publiekrechtelijke rechtspersonen, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre het een discriminerend onderscheid in het leven roept tussen private personen en publiekrechtelijke personen, en zulks zonder redelijke verantwoording ? ».

Op 3 april 2019 hebben de rechters-verslaggevers P. Nihoul en T. Merckx-Van Goey, met toepassing van artikel 72, eerste lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, het Hof ervan in kennis gesteld dat zij ertoe zouden kunnen worden gebracht voor te stellen het onderzoek van de zaak af te doen met een arrest gewezen op voorafgaande rechtspleging.

Charlotte Degroote, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. S. Szulanski, advocaat bij de balie te Brussel, heeft een memorie met verantwoording ingediend.

De bepalingen van voormelde bijzondere wet van 6 januari 1989 met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

Bij de Vrederechter van het eerste kanton Namen wordt door een natuurlijke persoon verzet aangetekend tegen een dwangbevel dat geldt als uitvoerbare titel en dat is uitgevaardigd door de stad Namen voor een retributie met betrekking tot het parkeren van een voertuig in een zone met een parkeerautomaat of in een blauwe zone. Voor de verwijzende rechter voert de eisende partij de ongrondwettigheid van artikel L1124-40 van het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie aan om reden dat die bepaling, die de toepassing van het dwangbevel op de schulden van publiekrechtelijke rechtspersonen uitsluit, een niet te verantwoorden verschil in behandeling zou doen ontstaan tussen twee categorieën van rechtzoekenden, namelijk, enerzijds, de publiekrechtelijke rechtspersonen, die door de financieel directeur van de gemeente geen dwangbevel uitgevaardigd kunnen zien dat geldt als uitvoerbare titel en, anderzijds, de natuurlijke personen en de privaatrechtelijke rechtspersonen, die wel een dergelijk dwangbevel uitgevaardigd kunnen zien. De stad Namen, verwerende partij voor de verwijzende rechter, is van mening dat dat verschil in behandeling wordt verantwoord door de omstandigheid dat openbare personen het algemeen belang nastreven.

De verwijzende rechter is van oordeel dat die verschillen hem ertoe moeten brengen aan het Hof de hiervoor weergegeven vraag te stellen.

III. *In rechte*

- A -

A.1. Bij hun conclusies, genomen met toepassing van artikel 72 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, hebben de rechters-verslaggevers laten weten dat zij ertoe zouden kunnen worden gebracht aan het Hof voor te stellen de zaak af te doen met een arrest gewezen op voorafgaande rechtspleging waarbij wordt vastgesteld dat de in het geding zijnde bepaling de artikelen 10 en 11 van de Grondwet klaarblijkelijk niet schendt in zoverre zij de aanwending van de dwangbevelprocedure voor de schulden van publiekrechtelijke rechtspersonen uitsluit.

A.2.1. In haar memorie met verantwoording betwist de eisende partij voor de verwijzende rechter de conclusies van de rechters-verslaggevers. Zij doet gelden dat de vraag die in de voorliggende zaak aan het Hof is gesteld, verschilt van die welke aanleiding heeft gegeven tot het arrest nr. 62/2017 van 18 mei 2017, zodat de motieven die door het Hof in dat arrest in aanmerking zijn genomen om tot de niet-schending van de Grondwet te besluiten, in de voorliggende zaak niet in aanmerking kunnen worden genomen. Zij brengt in herinnering dat de vraag die is gesteld in de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest nr. 62/2017, betrekking had op een verschil in behandeling tussen twee categorieën van schuldeisers, terwijl de in de voorliggende zaak gestelde vraag betrekking heeft op een verschil in behandeling tussen twee categorieën van schuldenaars.

A.2.2. Zij is van mening dat de argumenten die zijn afgeleid uit de door de lokale besturen vervulde openbare opdracht en uit het vermoeden van wettigheid dat is verbonden aan de in dat kader verrichte handelingen, niet gelden in situaties waarin publiekrechtelijke rechtspersonen sommen verschuldigd zijn die niet het voorwerp van enige betwisting uitmaken. Zij is van mening dat het overnemen van de in het arrest nr. 62/2017 uiteengezette argumentatie erop zou neerkomen te stellen dat de niet-betaling door een publiekrechtelijke rechtspersoon gelijkstaat met een vermoeden van betwisting dat een voorafgaande rechterlijke toetsing verantwoordt, terwijl de niet-betaling door een privaat persoon gelijkstaat met een impliciete schulderkenning die een procedure tot verkrijging van een uitvoerbare titel zonder voorafgaande rechterlijke toetsing toestaat. Zij besluit daaruit dat de conclusies van de rechters-verslaggevers niet moeten worden gevolgd.

A.3.1. De eisende partij voor de verwijzende rechter merkt op dat noch de parlementaire voorbereiding met betrekking tot de in het geding zijnde bepaling, noch de parlementaire voorbereiding met betrekking tot artikel 94 van het Vlaamse decreet van 15 juli 2005 dat hetzelfde onderscheid bevat, informatie verschaffen over de redenen waarom het voorafgaand beroep op de rechter wordt gehandhaafd voor de schuldvorderingen die de gemeenten ten aanzien van publiekrechtelijke rechtspersonen hebben. Zij leidt daaruit af dat die twee bepalingen een verschil in behandeling tussen twee categorieën van schuldenaars invoeren, zonder enige verantwoording.

A.3.2. Zij zet uiteen dat niet alle door publiekrechtelijke rechtspersonen verschuldigde schuldvorderingen verband houden met de uitoefening van het openbaar gezag en dat, specifiek op het gebied van parkeren, de retributie waarvan de gemeente de betaling vordert, ontstaat uit een feitelijke situatie die voor iedereen identiek is : het feit dat de bestuurder van een bepaald voertuig geen geld in een parkeerautomaat heeft gestoken. Zij is van mening dat niet moet worden geoordeeld dat de verantwoording die zou kunnen gelden voor de door publiekrechtelijke rechtspersonen verrichte handelingen bij het vervullen van hun opdracht van algemeen belang, kan worden overgenomen met betrekking tot de nalatigheden waaraan zij zich schuldig kunnen maken zoals elke andere persoon die zijn voertuig parkeert en nalaat de parkeerretributie te betalen. Zij ziet bovendien niet in in welk opzicht de opdracht van algemeen belang van een publiekrechtelijke rechtspersoon een positieve impact op diens solvabiliteit zou hebben.

A.3.3. Ten slotte is zij van mening dat de zinspelende van de rechters-verslaggevers op artikel 1412*bis* van het Gerechtelijk Wetboek te dezen niet relevant is aangezien die bepaling betrekking heeft op de fase van tenuitvoerlegging van de titels en niet op de procedure voor het verkrijgen van de titel. Zij merkt in dat verband op dat de in het geding zijnde bepaling betrekking heeft op het proces voor het verkrijgen van de titel aangezien ze aan de gemeenten de mogelijkheid biedt om zichzelf een uitvoerbare titel te verlenen, behalve in de gevallen waarin de schuldenaar een publiekrechtelijke rechtspersoon is.

- B -

B.1.1. Artikel L1124-40, § 1, van het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie bepaalt :

« De financieel directeur vervult de volgende taken :

1° de ontvangsten van de gemeente verrichten.

Met het oog op de invordering van zekere en opeisbare niet-fiscale schuldvorderingen kan de financieel directeur een door het gemeentecollege getekend en voor uitvoerbaar verklaard dwangbevel toesturen.

Een dergelijk dwangbevel wordt bij deurwaardersexploot betekend. Dat exploot onderbreekt de verjaring.

Een dwangbevel mag door het gemeentecollege slechts ondertekend en voor uitvoerbaar verklaard worden als de schuld opeisbaar, vlottend en zeker is. Bovendien moet de schuldenaar vooraf bij aangetekend schrijven in gebreke gesteld worden. De gemeente kan administratieve kosten voor dat aangetekend schrijven aanrekenen. Die kosten zijn voor rekening van de schuldenaar en kunnen bij dwangbevel ingevorderd worden. De schulden van publiekrechtelijke personen kunnen nooit bij dwangbevel ingevorderd worden. Tegen dat exploot kan bij verzoekschrift of door dagvaarding beroep ingesteld worden binnen de maand van de betekening;

[...] ».

B.1.2. Die bepaling werd in het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie ingevoegd bij artikel 26 van het decreet van het Waalse Gewest van 18 april 2013 houdende wijziging van sommige bepalingen van het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie. In de verantwoording van het amendement dat aan de oorsprong van die bepaling ligt, wordt aangegeven dat de Waalse decreetgever zich heeft geïnspireerd op het in artikel 94 van het Vlaamse Gemeentedecreet van 15 juli 2005 bedoelde mechanisme, dat het de financieel beheerder van de gemeente mogelijk maakt om, voor niet-fiscale schuldvorderingen, bij aangetekend schrijven en vervolgens bij dwangbevel door een deurwaarder te werk te gaan, op een wijze die soortgelijk is aan hetgeen de financieel directeur doet voor de fiscale schuldvorderingen. Het doel van dat mechanisme bestaat erin nutteloze kosten en de overbelasting van de rechtbanken te vermijden wanneer geen werkelijk geschilpunt tussen de partijen voorligt (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2012-2013, nr. 744/3, p. 3).

B.2. Bij zijn arrest nr. 62/2017 van 18 mei 2017 heeft het Hof een prejudiciële vraag beantwoord betreffende artikel 94 van het Vlaamse Gemeentedecreet van 15 juli 2005, dat een draagwijdte heeft die soortgelijk is aan die van artikel L1124-40 van het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie. Bij dat arrest heeft het Hof geoordeeld dat het verschil in behandeling dat in die zaak in het geding was tussen gemeenten en private dienstverleners, die niet ertoe gemachtigd zijn een dwangbevel uit te vaardigen dat geldt als uitvoerbare titel, pertinent was ten aanzien van het met de bepaling nagestreefde doel, namelijk de gemeenten een eenvoudige procedure voor de inning van onbetwiste niet-fiscale schuldvorderingen ter beschikking stellen.

B.3.1. Met de onderhavige prejudiciële vraag wordt het Hof verzocht om de bestaanbaarheid te onderzoeken van artikel L1124-40, § 1, van het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre die bepaling de schulden van publiekrechtelijke rechtspersonen uitsluit van het toepassingsgebied ervan.

B.3.2. Zoals de eisende partij voor de verwijzende rechter opmerkt, is de vergelijking waarover het Hof wordt verzocht zich in de voorliggende zaak uit te spreken, niet identiek aan die welke aan het Hof was voorgelegd in de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest nr. 62/2017. In dat arrest werd de situatie van de gemeenten, die schuldeiser zijn en ertoe zijn gemachtigd het mechanisme van het dwangbevel in werking te stellen, immers vergeleken met de situatie van andere schuldeisers, privaatrechtelijke personen, die niet ertoe zijn gemachtigd dat mechanisme in werking te stellen. In de voorliggende zaak wordt de situatie van publiekrechtelijke rechtspersonen die schuldenaar zijn en op wie het mechanisme van het dwangbevel niet kan worden toegepast, vergeleken met die van privaatrechtelijke personen op wie dat mechanisme door de gemeenten kan worden toegepast.

B.4.1. Dat verschil tussen de aan het Hof voorgelegde vergelijkingen doet geen afbreuk aan het feit dat het Hof, zoals de rechters-verslaggevers in hun conclusies genomen met toepassing van artikel 72 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof hebben beklemtoond, bij het voormelde arrest nr. 62/2017 en rekening houdend met de overwegingen vermeld in B.6.1 tot B.6.4 en in B.8.2 tot B.8.3 van dat arrest, heeft geoordeeld dat het in het geding zijnde mechanisme redelijk verantwoord is in zoverre het de financieel directeur van de gemeente toestaat een dwangbevel uit te vaardigen teneinde de opeisbare, vaststaande en zekere niet-fiscale schulden van privaatrechtelijke personen in te vorderen.

B.4.2. De omstandigheid dat die procedure niet kan worden aangewend ten aanzien van de schuldenaars van de gemeente die publiekrechtelijke rechtspersonen zijn, is bovendien redelijk verantwoord door hun bijzonder statuut. Publiekrechtelijke rechtspersonen onderscheiden zich immers van privaatrechtelijke personen in zoverre zij enkel opdrachten van openbare dienst vervullen en enkel het algemeen belang moeten dienen. Wegens die kenmerken kunnen zij de waarborgen bieden die onontbeerlijk zijn voor de invordering van schuldvorderingen die zij verschuldigd zijn. De decreetgever vermocht redelijkerwijs te oordelen dat het, gelet op dat element, niet vereist was om te hunnen aanzien in een mogelijkheid tot invordering van schuldvorderingen bij dwangbevel te voorzien die identiek is aan die waarin hij met betrekking tot de schulden van privaatrechtelijke personen voorzag.

B.5. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel L1124-40 van het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 27 juni 2019.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschant

F. Daoût